

# 英、美、澳、新等国家实施绩效预算的改革及其对我国的启示

陈 工

最近学术界对绩效预算制度展开了热烈的讨论,一些实际部门也开始试行绩效预算改革。由于绩效预算制度是从实施新公共管理改革的英国、美国、澳大利亚和新西兰这些市场经济国家首先开始实施的,而且他们做得也最好,具有代表性,因此,有必要对他们实施绩效预算制度的社会背景和理论基础进行充分、客观、科学的认识,以利于我们合理、科学地借鉴,产生好的效果。

## 一、英、美、澳、新的绩效预算实践

(一)增强财政透明度,公开绩效预算信息。

增强财政透明度,公开绩效预算信息是实施绩效预算制度的一个重要组成部分。这些国家在实施绩效预算过程中核心工作之一就是建立一个公开、透明的财政过程。透明度意味着政府的政策意图、工程程序和实施过程都必须是公开的,它是构成良好政府治理的关键因素。缺乏透明度将会产生腐败、管理混乱和其他问题,进而影响到公众对政府体制的信心。及时、系统地把所有相关的财政信息(包括绩效信息)进行充分披露是财政透明度的根本要求。绩效信息是经系统化搜集的,是绩效评估的基础资料,它可以是数量性的也可以是描述性的,并通过应用各种标准和比较,做出关于预期成果实现程度的判断。目前,这些国家的预算文件中都包含了绩效信息,如美国的绩效数据披露是法

律所要求的。

(二)改进政府会计和预算的基础。

把传统的以现收现付制为基础的会计和预算改变为以权责发生制为基础的会计和预算。传统的政府会计未将资产和负债的记录和管理纳入其中,这种现收现付制基础上的现金支出信息虽然在支出控制方面有其优势,但在许多情况下会导致对政府成本和绩效信息的歪曲和误导,因此,无法支持以绩效为导向的政府预算改革。而权责发生制能够比现收现付制更好地解决绩效管理的问题。因为就绩效和成本而言,它能够在资源用于生产产品和服务时确认费用,它能够把绩效与成本有效地联结起来。权责发生制会计和预算被看作是包含成本和收益的一个更为精确的方式。由于在预算系统中引入了完全成本概念,支出机构有较强的激励去评估自己的营运成本,而且在预算中提供关于负债或利息补贴的应计信息也有助于增强财政透明性和改进政策的制定。目前澳大利亚、新西兰和英国的政府会计和预算建立在完全的权责发生制基础上。美国一般是把政府财政报告建立在现收现付制基础上,但利息费用、某些雇员养老金计划、贷款和担保项目建立在权责发生制基础上。

(三)提高预算的灵活性。

在预算管理系统中,预算资源是由支出机构具体营运的,支出机构在有效配置预算资源方面具有明显的信息优势。而财政部或决策部门在这方面却缺乏足够的信息,而且获得这些信息的成本通常很高。在这种情况下,如果由财政部门大量介入支

出机构的营运性决策,虽有助于减少支出机构的财政机会主义行为,但往往导致强烈的主观随意性且增加了不必要的信息成本。因此,这些国家的改革就是赋予支出机构和管理人员在营运决策和资源管理中更大的自由。但同时也要求支出机构和管理人员对预算执行的结果负有更多的直接责任。虽然各国在提高灵活性的程度方面有所不同,但预算中详细划分和排列的项目已经减少。首先是把详细的拨款项目合并到大范围的支出类别,赋予各部门重新配置资源方面有更大的灵活性和激励机制。如美国允许未使用完的拨款部分可在年末进行结转,又如澳大利亚和新西兰,允许固定资产出售。但应当注意到,这些灵活性是建立在各支出机构的预算紧约束和预算机关监督能力强且及时的前提之上。

(四)增加预算的确定性。

为提高预算资金的确定性,这些国家都建立了中期支出框架,通常是3年期的财政规划,而不是传统的年度预算。中期预算框架在实施预算限额方面有明显的优势:便于政府编制年度预算并确定支出重点,更强有力地约束各支出部门的支出需求,使经济衰退时期的支出控制更加可行,更好地确保政府政策的连续性,弱化政府领导人的更替对预算和政策造成的负面影响等。而年度预算会刺激各支出部门和单位将本预算年度的支出推迟到未来,使未来的预算任务更难实现。这就意味着以中期预算框架设定预算限额是一种更为可行的限额实施机制。目前,澳大利亚、新西兰和英国等国已经成功地实施了中期预算框

架。

#### (五)强化支出机构的责任和压力。

美、英、澳、新等国家的财政部重新定位了他们的工作,从过去的注重合规性转向更关心产出和成果的以绩效为导向的管理,从过去注重财政稳定性转向更关注于资源的有效配置,对绩效和对投入的明细控制同样重视。这些国家已经采用正式的契约安排,强化支出机构的责任和压力,以确保预算资源的分配和绩效之间建立直接的联系。例如,新西兰的部门和支出机构间的产出购买合同,英国的部门和执行机构间的年度绩效合同,澳大利亚也已经在财政部与各个部门机构之间进行资源协议的承包。虽然形式各不相同,但都是以绩效为基础来进行拨款和资源配置。相应地这些国家建立了绩效指标体系,使绩效的评估正式化,并提高外部评审机构如最高审计协会的重要性。

## 二、值得我国借鉴的经验与启示

(一)绩效预算的改革是一个循序渐进的而不是跳跃的发展过程。

从这些国家的改革情况来看,绩效预算在实际的推行过程中,并没有固定的模式,具有多样性,但有一个共同的经验就是绩效预算的推行不可能从传统预算一步跨越到位。绩效预算是建立在重视绩效的政府文化基础之上的,当政府文化从以控制为中心转到以绩效为中心的时候,绩效预算才有可能真正建立。改革过程必须循序渐进,一般须经过三个阶段:

第一阶段:从传统的分项排列预算到项目预算。首先,要打破传统分项排列预算中对部门明细科目的支出规定,重新考虑各部门在整个政府服务中所处的位置,应担当的使命是什么。其次要考虑为完成这个使命,各部门应主要提供哪些项目,每个项目的目标又是什么。为了审核这些项目的效益、效率,支出的核算单位不应是各个

支出科目,而应是这些项目,因为,所有的人员经费和公用经费以及其他投入都集结在各个项目之下。随着上述步骤的实现,传统预算逐步过渡到项目预算,部门建立起了对绩效考核的基础框架。

第二阶段:绩效管理的推行。在部门项目预算建立的基础上,就可以着手对项目的绩效进行评价和报告。在此阶段,绩效指标体系的设计是一个艰巨的过程:一是对各部门的成千上万项目制定绩效评估的标准;二是对部门信息系统的要求。如果没有完善的数据收集、管理和保存能力,绩效的衡量只会是纸上谈兵;三是有些项目本身就很难用量化的指标来衡量,应注意先从容易的项目着手,逐步展开。

另外一项重要的工作是如何将中长期战略计划与目标设定联系起来。实际上,绩效预算不仅仅是预算收支计划的编制,而是整个以绩效为核心的预算管理系统的形成,战略计划是其中不可分割的一部分。另外,绩效的衡量包括事前目标的确定,事中绩效的衡量和事后绩效报告的完成。这些功能应由哪些部门完成,如何进行管理,都是要考虑的内容。

第三阶段:将绩效和预算分配紧密联系起来。这是最难的一步,不是难在理论理解上,而是难在实际的运作中。因为,预算的分配实际上是政策确定的过程,因为只有那些获得预算资源的政策才能得以推行。这个过程是政治利益斗争的过程,很大程度上受当权领导者政治导向的影响,以及各部门权利的抗衡,很难按照各项目绩效的评估的排序来完成资源的分配。从目前这些国家的实践来看,存在的最大难题就是如何真正地完全按绩效来分配财力。

就我国目前预算制度的现实来看,现有的预算管理制度和基础设施还未具备向绩效预算迈进。因为上述这些国家的预算法案能被严格地执行,财政支出中腐败现象较少,财政透明度高,有完善的外部控制和内部控制系统,职能部门可以确认资金的准确到位,规章制度能够彻底贯彻。这些

实施绩效预算的前提条件基本具备。而我国目前财政资金使用过程中不合法、不合规、不合理的现象非常严重,人民大众首先关心的是政府的遵纪守法、廉洁奉公,对政府服务质量和财力使用的绩效较少关心,而且大部分的政府管理还未形成从控制投入到强调产出结果的管理文化转变阶段,政府的管理阶层并未形成对政府绩效普遍重视的观念。

所以应首先致力于管理制度的建设、管理文化的改变和基础设施的建设,严格规范资金的投入和运用,保证预算的每分钱都能合法、合理、合规地使用。改革应遵循一定的顺序。先完善健全以投入控制为导向的预算制度,而后再进行绩效预算制度的建设;先完善现收现付制的政府会计与预算,而后再向权责发生制的会计与预算转变;先健全财政支出的外部监督系统,进而加强内部监督系统;先建立项目预算并试行项目绩效评估,而后再实施绩效预算改革。

(二)绩效预算的推行需要获得共识和领导的强力推行。

绩效预算改革是政府管理文化的根本性变化,从原来的只注重投入转向重视产出和结果。因此,就必须有强大的改革力量来推动其发展。这就需要有强烈的共识,从这几个国家的实践来看,它们在对传统预算制度的缺陷和绩效预算优势的认识方面有着共同看法,从而促进了绩效预算的改革。他们都认识到:第一,传统的合规性导向预算体系的局限性已经越来越明显了。第二,随着更灵活的预算管理程序的应用,稳定性和效率目标不一定是冲突的,有可能是相容的。第三,管理者的管理自由度的增强,不仅是一种提高效率的工具而且是一种完成既定支出基准的工具。从这些国家的实践看,具有共同视野、技术能力强、有率先改革的权威和完全忠诚的领导层是绩效预算改革成功的保证。因为,绩效预算的推行是一个长期的、循序渐进的政府管理文化转变,不是一年或几年之内就可完

成,需要经历一个或几个领导的任期。同时也是一个由上而下的思想更新过程,这个过程就需要强有力的领导人的指引和坚持,并使改革团队融为一体,赋予贯彻改革的权力。

### (三)完善健全的预算基础设施。

绩效预算的推行要建立在现有的预算系统之上,只有现行的预算系统具备一定的条件之后,绩效预算才有可能推行。从这些国家的情况来看,他们的预算一般都具备了预算完整性、自主性和自由度的基础条件。完整性是指保证预算分配能够包含所有的项目资金,能对所有项目进行衡量;自主性是保证各预算主体能够按照自己的意愿,根据政策优先顺序和项目绩效来分配资金;自由度则是保证预算资金的主要部分能够按照绩效自由分配,实现高效率地使用财力。此外,还有其他相关的基础设施需要配套,例如,信息系统的现代化,才能保证容纳绩效预算所带来的大量数据收集和分析;会计系统要按照项目来结算成本,从而能提供准确的成本数据。

### (四)大力培养人才队伍。

绩效预算制度实施的前提是要先建立绩效考核的指标体系。而成千上万的项目考核指标和考核标准的建立是一个复杂的系统工程,包括对项目目标的制定、绩效指标的编制、绩效数据的收集、绩效报告的完成、绩效的考核、绩效与资源分配的联系等等。这必然对工作人员的素质有相当高的要求,这就必须要大力培养一批懂得绩效衡量、能够操作新程序的技术人才。同时绩效预算的推行是一个政府管理文化更新的过程,只有所有置身其中的人员参与这个转变过程,才有可能实现群体的意识演变,使得每一位公务员都重视绩效,都用绩效来指导自身的工作。

作者单位:厦门大学财政系

(责任编辑 刘静武)

## ●外国财经

《财政研究》2006年第1期

# 美国地方财政部门预算编制

## ——对乔治王子县预算编制的研究及

### 对广东省的启示

梁少婷

#### 一、对美国地方财政部门 预算编制的研究

##### (一)美国乔治王子县概况。

乔治王子县(下称王子县)是马里兰州24个县之一,占地487平方英里。该县下辖27个市(或镇),总人口84万,在首都华盛顿地区虽不是最富裕的县,但由于近年采取的政策适当而逐渐强大。2003年王子县中等家庭年收入6万美元,在全美3066个县中排名第49位,比全美中等家庭年均收入高出1.64万元。王子县的劳动就业率为95.2%,失业率为4.8%。2004年王子县新建中等独立家庭别墅平均售价56.8万美元,比上年同期上升了30.9%;县经常性财政支出为18.7亿美元,比上年同期增长7.5%;年终结余1.6亿美元,占支出8.6%,高于县法律规定的财政周转金5%和县政府自行规定的2%之和。

##### (二)预算编制方法。

美国的预算编制方法分单式预算和复式预算两种,联邦政府采用单式预算,大多数的州和县级财政采用复式预算,因为复式预算更能清晰地反映政府的运行资金与建设发展资金的来源和支出方向。王子县在采用复式预算的同时按部门序列编制运行预算(经常性收支预算)和资本预算(建设性收支预算)。这样做的好处是便于对各部门的财政资金运行状况的监管。

据2005财政年度运行预算显示,王子县的运行预算资金60%来源于本县的资源收入,40%来源于外部资源收入<sup>①</sup>,经常性收入的绝大部分用于政府机构运行的经常

性支出,只有极少部分用于偿还债务和大型设备采购支出。经常性支出的60%支付政府雇员工资,15%支付政府雇员福利,25%支付机构运转经费<sup>②</sup>。2005—2010年王子县的资本预算为14.3亿元,其中82%来自于长期债券,18%来自于联邦和州政府的补助,全部用于公共工程的新建或更新。

##### (三)预算编制程序。

王子县的财政年度从每年7月1日到下年度的6月30日,预算编制工作须在执行年度预算开始前一年启动。

##### 1. 运行预算的编制程序。

(1)7月1日至9月30日,预算管理办公室准备“运行预算编制指南”<sup>③</sup>,并于10月初将其发给各部门。王子县2006年度“运行预算编制指南”突出了对财政支出重点、各部门财政支出预算增长幅度(封顶)、财政预算周转金预留比例、预算收支平衡等规定。

(2)10—12月,各部门完成预算编制并报送预算管理办公室。

(3)次年1—3月,首先,预算管理办公室对各部门的预算编制进行汇总、评估、商讨;然后,县行政首长对每一个部门的预算与部门和预算管理办公室进行商讨并拍板定案;随后,由县政府举行公众听证;最后,由预算管理办公室进行平衡,再提交县行政首长签发,县政府于3月31日前必须将预算提交县议会。

(4)次年4—6月,进入预算草案的审核阶段。县议会的审计局同时以书面形式向各部门和预算管理办公室咨询,各部门和预算管理办公室需要提供口头回答和书面